Analyse documentaire et études de cas sur les administrations locales qui permettent les appartements accessoires

Mai 2015 Série socio-économique

INTRODUCTION

Selon l'édition 2010 du Code national du bâtiment du Canada (CNB), un appartement accessoire s'entend d'un logement ayant une aire de plancher prescrite situé dans un bâtiment ou une partie de bâtiment utilisé à des fins d'habitation et contenant un seul autre logement ainsi que des aires communes, et où les deux logements constituent une entité immobilière unique. Les appartements accessoires (également désignés « logements accessoires ») sont une des solutions possibles pour accroître l'offre de logements locatifs dans les collectivités du Canada. Il s'agit d'un type de logement du marché qui permet d'accroître le choix de logements locatifs abordables. Bien que le volume de logements expressément construits pour le marché locatif ait diminué au cours des vingt dernières années, le nombre de logements sur le marché locatif non traditionnel, notamment les copropriétés locatives, les maisons offertes en location et les appartements accessoires, a augmenté.

Les municipalités canadiennes sont de plus en plus favorables à l'aménagement d'appartements accessoires en vue d'accroître l'offre de logements abordables sur le marché et de créer des possibilités d'accession à la propriété à prix plus abordable. Le pourcentage de municipalités dans les régions métropolitaines de recensement (RMR) permettant les appartements accessoires est passé de 54 % (220 municipalités sur 404) en 2006 à 78 % (292 municipalités sur 373) en 2014[1]. Bon nombre de collectivités reconnaissent maintenant la nécessité de stabiliser ou d'augmenter la densité de la population dans certaines régions afin de pouvoir maintenir les infrastructures et les services publics de même que l'assiette fiscale qui sont en place. La sensibilisation accrue quant au besoin de collectivités plus durables a également amené de nombreuses collectivités à vouloir concentrer la densité de la population dans des secteurs particuliers en vue d'encourager l'utilisation du transport en commun et de réduire l'étalement urbain[2].

Pour les propriétaires, les appartements accessoires sont un moyen de diminuer leurs coûts de propriété. Les loyers peuvent aider les personnes âgées à conserver leur maison et à y demeurer plus longtemps, de même que contribuer aux versements hypothécaires des accédants à la propriété.

Dans le but de mieux faire connaître les appartements accessoires et de favoriser la prise de décisions éclairées, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a entrepris une étude sur les approches fructueuses utilisées par les administrations locales au Canada pour permettre ou encourager la création d'appartements accessoires dans les quartiers résidentiels. Puisque davantage de municipalités élaborent des lignes de conduite et des approches pour autoriser les appartements accessoires, la SCHL souhaitait faire mieux comprendre dans quelle mesure ces approches contribuent à l'augmentation de l'offre de logements locatifs abordables. L'étude dont il est ici question avait pour but

[1] SCHL (2014). Réglementation régissant les appartements accessoires dans les régions métropolitaines de recensement et les agglomérations de recensement du Canada.

[2] Cobb, R., et Dvorak, S. (2000). *Accessory Dwelling Units: Model State Act and Local Ordinance.*

de fournir des renseignements précieux aux municipalités et à d'autres intervenants qui s'intéressent à la création d'appartements accessoires et d'éclairer l'élaboration des règlements et des lignes de conduite touchant cet enjeu.

MÉTHODE

L'étude comprend une analyse documentaire et des études de cas. **L'analyse documentaire** a porté sur des travaux de recherche existants ayant trait aux avantages et aux défis que comporte la mise en œuvre d'un programme relatif aux appartements accessoires, sur les lignes de conduite à l'appui de l'aménagement d'appartements accessoires et sur les facteurs qui ont contribué à la réussite des programmes. Elle fait notamment état de la documentation et des ressources canadiennes et américaines datant des vingt dernières années.

Les sept **études de cas** ont été choisies pour illustrer l'éventail de lignes de conduite et de règlements élaborés dans les collectivités canadiennes. Une vue d'ensemble des lignes de conduite et des règlements de la municipalité, une analyse du marché locatif actuel et un commentaire au sujet des résultats des lignes de conduite ont été préparés pour chaque étude de cas. Pour être sélectionnées, les études de cas recommandées devaient permettre :

- de refléter la conjoncture du marché locatif dans l'ensemble du pays;
- de représenter des collectivités de différentes tailles, y compris les grandes régions métropolitaines et les municipalités moins urbaines de plus petite taille;
- d'illustrer des différences dans le contexte de l'aménagement relativement à la conjoncture et à la croissance économiques;
- de prendre en compte le temps écoulé depuis la mise en œuvre de la ligne de conduite sur les appartements accessoires;
- de prendre en considération la disponibilité des données;
- de refléter divers facteurs socio-économiques, notamment la population âgée et la migration;
- de décrire diverses approches utilisées par les municipalités pour appuyer l'aménagement d'appartements accessoires.

Toutes les municipalités visées par l'analyse des études de cas ont fait preuve de leadership quant à l'élaboration de lignes de conduite locales et à la création d'un cadre réglementaire en vue d'accroître l'offre de logements abordables en encourageant et en facilitant l'aménagement d'appartements accessoires. Des renseignements ont été recueillis pour chaque étude de cas par le biais d'entrevues avec les principaux répondants, d'une analyse de données et de l'examen de rapports de synthèse.

CONSTATATIONS

Conclusions tirées de l'analyse documentaire

Avantages

Les appartements accessoires offrent certains avantages sur les marchés de l'habitation au Canada.

Avantages pour les locataires

Options de logements locatifs supplémentaires

Les appartements accessoires augmentent le choix quant au type et à l'emplacement des logements locatifs. Il s'agit d'un type de logements peu élevés avec entrée privée et, souvent, avec accès à une cour arrière[3]. Ils donnent aux locataires la possibilité de vivre dans des quartiers résidentiels de faible densité, où il y a généralement des écoles, des centres récréatifs et d'autres services, mais où le nombre de logements locatifs traditionnels peut être très faible[4]. Les options de logements locatifs offertes en milieu rural prennent souvent la forme de logements du marché secondaire[5].

[3] Ville de Vancouver, Community Services Group (2009). *The Role of Secondary Suites: Rental Housing Strategy – Study 4.*

[4] U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research (2008). *Accessory Dwelling Units: Case Study.*

[5] Gunn, A., T. Carter et J. Osborne (2009). *The Secondary Rental Market: A Literature Review and Case Study.* Chaire de recherche du Canada en évolution et en adaptation urbaine, Université de Winnipeg.

Augmentation de l'offre de logements locatifs abordables

Les appartements accessoires offrent des logements locatifs abordables sans qu'une administration publique n'ait à les subventionner[6]. Ils augmentent l'offre de logements abordables dans les collectivités puisque leurs loyers sont habituellement inférieurs aux loyers moyens sur le marché locatif primaire[7]. Les appartements accessoires constituent également un bon moyen d'augmenter l'offre de logements locatifs plus rapidement que dans le cas des immeubles expressément construits pour le marché locatif.

Offre de logements aux nouveaux immigrants

L'étude indique que bon nombre de nouveaux immigrants et réfugiés ont du mal à trouver un logement abordable, de bonne qualité et dont la taille convient à une famille nombreuse[8]. Les appartements accessoires peuvent constituer une option abordable pour ces ménages.

Avantages pour les propriétaires

Contribution aux versements hypothécaires

Le revenu généré par les appartements accessoires peut être avantageux pour les propriétaires en contribuant au remboursement de leur emprunt hypothécaire. Il peut également aider les acheteurs d'une maison neuve à obtenir un prêt hypothécaire dans les cas où leur revenu régulier n'est pas suffisant[9]. La régularisation des appartements accessoires dans les collectivités donne aux acheteurs d'une maison neuve l'option de demander à leur constructeur d'ajouter un appartement à leur maison. Ainsi, dans certaines régions, l'appartement serait couvert par un programme de garantie. Le secteur de la rénovation pourrait également tirer profit du fait que des propriétaires de maisons existantes retiennent les services d'entrepreneurs légitimes pour construire des appartements accessoires[10].

Facilitation du vieillissement chez soi

Lorsque c'est possible, les aînés préfèrent demeurer au même endroit à mesure qu'ils prennent de l'âge, c'est-à-dire continuer à vivre de façon autonome dans leur maison et leur quartier aussi longtemps que possible. La conversion des logements dont les aînés sont propriétaires-occupants en appartements accessoires peut apporter des avantages aux aînés et aux quartiers qu'ils habitent[11]. Les appartements accessoires peuvent aider les propriétaires âgés à revenu fixe à avoir les moyens de demeurer dans leur maison plus longtemps en leur fournissant une source de revenu supplémentaire. Cela leur apporte aussi une certaine sécurité de savoir qu'un autre adulte est à proximité pour les aider. Un appartement accessoire peut aussi accueillir un aidant familial. Une entente officieuse peut parfois être établie dans le cadre de laquelle le locataire de l'appartement accessoire aide le propriétaire pour ses soins personnels ou l'entretien de sa maison moyennant l'hébergement[12]. Un appartement accessoire peut constituer un logement polyvalent qui permet d'adapter une maison au gré de l'évolution du mode de vie d'un propriétaire, que ce soit à des fins familiales ou de location[13] ou vice versa.

Hébergement éventuel d'une famille élargie

Les appartements accessoires peuvent également faciliter l'hébergement par les propriétaires de leurs parents âgés, de leurs enfants majeurs ou d'autres membres de leur famille, ce qui offre de la compagnie tout en préservant l'autonomie et l'intimité. Le choix qu'offrent les appartements accessoires aux aînés de la famille leur permet de vieillir chez eux et de demeurer dans leur milieu, près de leur réseau social, plutôt que d'avoir à déménager dans une résidence pour personnes âgées[14].

---

[6] Ville de Vancouver, Community Services Group (2009), op. cit. 3.

[7] Ville d'Innisfil, Planning Services Department (2013). *Second Units Background Report.*

[8] Murdie, R., et C. Teixeira (2003). *Towards a Comfortable Neighbourhood and Appropriate Housing: Immigrant Experiences in Toronto.* Document de travail n° 10 du CERIS.

[9] Manitoba (2011). *Lignes directrices de planification municipale pour les appartements secondaires.*

[10] Hanes, T. (3 décembre 2010). « Secondary suites a boon to home owners and builders », *Toronto Star*, section « Life – Homes ».

[11] SCHL (2006). « Subdivision de propriétés d'aînés en logements pour les aînés – Étude de faisabilité », *Le Point en recherche.*

[12] District régional de Nanaimo (2013). *Secondary Suites Study.*

[13] SCHL (2000). « Bâti-Flex[MC] : construction de logements adaptables », *Le Point en recherche.*

[14] Manitoba (2011), op. cit. 9.

Augmentation de la valeur de revente de la propriété

Les appartements accessoires et le loyer potentiel qui s'y rattache peuvent faire augmenter la valeur de revente d'une maison[15]. La présence d'un appartement accessoire peut avoir un effet particulièrement positif sur les prix des logements situés dans des endroits où les appartements accessoires sont mieux acceptés ou plus prisés, par exemple dans certaines grandes villes comme Toronto ou Vancouver[16].

Avantages pour la collectivité

Augmentation de l'offre de logements abordables

Les municipalités participent souvent à des programmes de logements abordables qui exigent des fonds de contrepartie, des dons fonciers ou d'autres contributions. Encourager l'aménagement privé d'appartements accessoires fait augmenter l'offre de logements abordables sans qu'un investissement public ne soit nécessaire[17].

Augmentation de la sécurité

Les appartements accessoires non autorisés peuvent ne pas être conformes aux normes des codes du bâtiment et de la prévention des incendies en vigueur. La régularisation des appartements accessoires accroît la sécurité et le bien-être des locataires en créant un cadre visant à rendre les appartements conformes aux normes[18].

Préservation du caractère des quartiers

Comparativement aux immeubles d'appartements à forte densité, les appartements accessoires ne modifient pas de manière significative la forme ou le caractère des quartiers résidentiels à faible densité[19].

Diversification des collectivités

Les appartements accessoires favorisent la diversité des quartiers en offrant des logements abordables ou spécialisés aux locataires ou une aide aux versements hypothécaires aux accédants à la propriété et à d'autres propriétaires. Des gens aux revenus divers[20] et de différents groupes d'âge ont l'occasion de vivre dans le même quartier[21]. En outre, les appartements accessoires fournissent des logements abordables à des travailleurs, ce qui contribue au développement économique local[22].

Utilisation plus efficace des infrastructures municipales et promotion de la croissance intelligente

Les appartements accessoires font augmenter l'offre de logements au moyen d'habitations existantes, ce qui a pour effet de rendre plus efficace l'utilisation des infrastructures municipales, comme le transport en commun, les services publics, les routes, les centres récréatifs et les parcs. En abaissant la pression exercée pour la construction de bâtiments sur des terrains vierges, on protège des terres agricoles ou des habitats fauniques précieux, on réduit les besoins en matière d'infrastructures, on diminue les frais d'entretien liés aux nouveaux aménagements et on limite l'empreinte carbone et l'étalement urbain. La densification de la population dans les quartiers existants grâce à la création d'appartements accessoires peut également améliorer la viabilité des écoles, des centres communautaires et des magasins locaux, ainsi que d'autres entreprises et services de proximité[23].

Augmentation de la valeur selon l'évaluation municipale

La hausse de la valeur foncière imposable découlant de l'ajout d'un appartement accessoire fait augmenter les impôts versés à la municipalité[24].

---

[15] *Ibid.*

[16] SCHL (2006), *op. cit.* 11.

[17] Ministère des Services aux communautés, aux Autochtones et aux femmes de la Colombie-Britannique (2005). *Secondary Suites: A Guide for Local Governments.*

[18] Ville d'Innisfil, Planning Services Department (2013), *op. cit.* 7.

[19] Manitoba (2011), *op.cit.* 9.

[20] *Ibid.*

[21] Ville de Vancouver, Community Services Group (2009). *The Role of Secondary Suites: Rental Housing Strategy – Study.* Ministère des Services aux communautés, aux Autochtones et aux femmes de la Colombie-Britannique (2005). *Secondary Suites: A Guide for Local Governments.*

[22] Logement Manitoba (2009). *FoyersClés - Un cadre stratégique pour le Manitoba.*

[23] Manitoba (2011), *op. cit.* 9.

[24] *Ibid.*

Problèmes potentiels

Bien que le fait de permettre et d'encourager l'aménagement d'appartements accessoires dans une collectivité présente de nombreux avantages, ce type de logement peut également poser certains problèmes.

Iniquité en matière d'impôt foncier, de services municipaux et de leurs coûts

Certains propriétaires ayant un appartement accessoire non autorisé ne paient peut-être pas leur juste part d'impôt foncier[25]. L'évaluation des appartements accessoires autorisés doit refléter leurs incidences sur les services municipaux[26].

Préoccupations au sujet du stationnement

Pour tenir compte des préoccupations selon lesquelles les appartements accessoires créent des problèmes de stationnement dans les rues et font augmenter la circulation automobile dans le quartier[27], les municipalités qui permettent les appartements accessoires exigent généralement au moins une place de stationnement hors rue pour les appartements accessoires en plus du stationnement hors rue exigé pour le logement principal. Pourtant, il ressort d'études menées relativement à des appartements accessoires en milieu urbain que, généralement, ceux-ci ne créent pas une demande de stationnement supplémentaire[28]. Lorsque les appartements accessoires sont autorisés dans des secteurs proches des transports en commun et de services de proximité, il est plus facile pour leurs occupants de se passer d'un véhicule. Puisque beaucoup de locataires à faible revenu ne possèdent pas de véhicule et que la capacité de conduire d'un nombre croissant d'aînés devient limitée à cause d'incapacités liées à l'âge, le nombre d'espaces de stationnement supplémentaires requis hors rue peut dans les faits être moindre pour les appartements accessoires par rapport à bon nombre d'autres types de logements[29].

Conditions de vie précaires

Les locataires des appartements accessoires créés sans le permis approprié, qui comportent des risques ou qui ne respectent pas les normes de santé et de sécurité locales, pourraient hésiter à se plaindre des conditions par crainte de perdre un logement qui s'avère abordable pour eux[30]. Bien que les coûts associés à la création d'un appartement accessoire varient, ils pouvaient être assez importants lorsque les exigences de l'ancien Code national du bâtiment étaient respectées étant donné leur nature générique[31]. Or, le Code national du bâtiment et le Code national de prévention des incendies du Canada ont été mis à jour en 2010 afin d'inclure des dispositions touchant particulièrement les appartements accessoires, dans une définition révisée du concept de maison, et pour constituer un code national uniforme quant aux exigences de base auxquelles les appartements accessoires doivent être conformes[32].

Non-conformité

Les nombreux appartements accessoires qui sont issus de rénovations résidentielles faites par des amateurs et qui ne respectent pas les règlements de zonage ou les codes du bâtiment posent aux municipalités un problème important d'application de la réglementation. Une réglementation trop stricte et un processus d'obtention de permis lourd peuvent décourager les propriétaires de suivre les règles. Le défi consiste donc à établir une réglementation qui permet d'atteindre un équilibre entre les besoins des locataires en matière de salubrité et de sécurité, d'une part, et un processus d'aménagement permissif et expéditif pour les propriétaires, d'autre part[33].

---

[25] Ville de Vancouver, Community Services Group (2009), et ministère des Services aux communautés, aux Autochtones et aux femmes de la Colombie-Britannique (2005), *op. cit.* 21.

[26] District régional de Nanaimo (2013), *op. cit.* 12.

[27] Ville de Vancouver, Community Services Group (2009), et ministère des Services aux communautés, aux Autochtones et aux femmes de la Colombie-Britannique (2005), *op. cit.* 21.

[28] District régional de Nanaimo (2013), *op. cit.* 12.

[29] *Ibid.*

[30] Ville de Vancouver, Community Services Group (2009), et ministère des Services aux communautés, aux Autochtones et aux femmes de la Colombie-Britannique (2005), *op. cit.* 21.

[31] SCHL (2006). *Exigences des codes et coûts liés à l'aménagement d'appartements accessoires dans les maisons.*

[32] Manitoba (2011), *op. cit.* 9.

[33] *Ibid.*

Instabilité de l'offre de logements locatifs

Les propriétaires peuvent retirer très rapidement leurs appartements accessoires du marché locatif. L'existence d'un marché locatif secondaire, qui comprend les appartements accessoires, dépend souvent de plusieurs facteurs, notamment la conjoncture économique et les prix de l'immobilier. Dans une conjoncture économique favorable, il est possible que les propriétaires d'appartements accessoires n'aient pas à louer leurs appartements pour réduire leurs coûts de propriété[34]. Les autres facteurs sont notamment la difficulté de trouver de bons locataires, d'entretenir l'appartement et de percevoir les loyers[35]. Des problèmes sont également associés aux relations interpersonnelles et aux finances partagées, comme lorsque le locataire contribue au coût des services publics[36]. Il est souvent plus facile pour un propriétaire-occupant locateur de retirer son appartement accessoire du marché locatif que pour les autres types de propriétaires-bailleurs de retirer des logements locatifs construits expressément à cette fin[37].

Difficulté d'obtenir les autorisations requises

Il peut être difficile d'aménager des appartements accessoires dans des quartiers établis, parfois à cause des perceptions erronées associées aux répercussions sur la circulation, le stationnement et le caractère du quartier[38], une situation qui peut se complexifier si la municipalité exige la tenue d'une audience publique avant d'accorder son autorisation.

Coûts d'aménagement élevés

L'aménagement d'un appartement accessoire ou la mise aux normes d'un appartement existant peut nécessiter un investissement financier important. Les dépenses associées à l'aménagement ou à la possession d'un appartement accessoire comprennent, entre autres, les frais de demande, le coût du permis de construire, les droits d'inscription et de permis, les coûts de construction, une hausse de l'impôt foncier et des primes d'assurance et les coûts d'entretien[39]. La construction d'appartements accessoires dans certains secteurs peut également entraîner des coûts supplémentaires, comme lorsque les eaux d'égout supplémentaires d'un appartement accessoire doivent être déversées vers un champ d'épuration (ce qui pourrait être problématique pour les petits terrains)[40].

Conclusions tirées de l'analyse des études de cas

Le tableau suivant présente les principaux points saillants des orientations stratégiques en matière d'appartements accessoires et les résultats des sept études de cas.

[34] Gunn, A., T. Carter et J. Osborne (2009), *op. cit.* 5.

[35] SHS Inc. (2004). *City of Toronto Second Suites (Accessory Apartments) Review.*

[36] SCHL (2005). *Enjeux et stratégies en matière d'habitation partagée.*

[37] SHS Inc. (2004), *op. cit.* 35.

[38] Manitoba (2011), *op. cit.* 9.

[39] Ville de Calgary (2010). *Secondary Suites: A Guide for Homeowners.*

[40] Manitoba (2011), *op. cit.* 9.

Tableau 1 Études de cas – résumé des orientations stratégiques et des résultats

Étude de cas	Orientation	Points saillants de la réglementation	Principaux résultats et facteurs de réussite
Vancouver	▪ Résoudre le problème des nombreux appartements non autorisés. ▪ Lors d'une consultation, la collectivité s'est montrée en faveur. ▪ Améliorer l'abordabilité des logements.	▪ Aménagement de plein droit dans les maisons individuelles, les maisons à deux logements, les logements collectifs (immeubles d'appartements ou immeubles en copropriété), les autres collectifs d'habitation et les aménagements à usage mixte. ▪ L'appartement doit comprendre une salle de bains et au plus une cuisine. ▪ Frais d'obtention de permis et d'inspection. ▪ Permis d'exploitation annuel. ▪ Frais supplémentaires liés aux infrastructures.	▪ Les appartements accessoires ont aidé à répondre à la forte demande de logements locatifs. ▪ Le nombre de permis octroyés pour des appartements neufs a augmenté de 34 % de 2007 à 2011. ▪ Le nombre de permis pour des appartements existants a aussi augmenté. ▪ 1 083 logements ont été mis en chantier et 1 178 ont été achevés en 2013. ▪ Les constructeurs et les promoteurs intègrent de plus en plus des appartements accessoires dans les nouveaux quartiers résidentiels.
Nanaimo	▪ Résoudre le problème des appartements non autorisés. ▪ Faciliter la création d'autres logements abordables.	▪ Les appartements accessoires sont autorisés dans les maisons individuelles situées dans des secteurs résidentiels. ▪ Les appartements accessoires sont autorisés dans les zones résidentielles, agricoles et commerciales. ▪ Les frais de collecte des ordures sont doublés. ▪ Maximum de deux chambres par appartement.	▪ Les appartements accessoires ont contribué à la densification des quartiers. ▪ 1 128 permis ont été délivrés pour l'aménagement d'appartements neufs de 2006 à 2013. ▪ 248 permis ont été délivrés pour la régularisation d'appartements existants de 2006 à 2013. ▪ 92 logements ont été mis en chantier et 142 logements ont été achevés en 2013.
Edmonton	▪ Rédaction de *Cornerstones: Edmonton's Plan for Affordable Housing*. ▪ Création d'un plus grand nombre de logements abordables pour combler les lacunes en matière de logements locatifs. ▪ Réaction à une économie en plein essor.	▪ Les appartements accessoires conformes sont autorisés dans toutes les zones résidentielles de faible densité et, sur une base discrétionnaire, dans tous les quartiers de densité moyenne ou élevée. ▪ Programme de subvention pouvant aller jusqu'à 20 000 $ pour apporter des améliorations ou pour créer des logements neufs.	▪ Les nouvelles lignes de conduite et le programme Cornerstones ont eu un effet positif sur la création d'un plus grand nombre d'appartements accessoires. ▪ 1 714 permis ont été délivrés de 2008 au printemps 2014. ▪ L'augmentation du nombre de permis délivrés est en partie attribuable à l'application des règlements. ▪ 526 subventions ont été accordées pour des appartements accessoires de 2008 au printemps 2013. ▪ Environ 12 millions de dollars en subventions ont été reçus. ▪ La démarche progressive à l'égard de la mise en œuvre a été qualifiée de facteur de réussite, de même que l'application du règlement municipal de zonage et des exigences du Code de prévention des incendies.
Guelph	▪ Mise en œuvre de la ligne de conduite en 1995 à la suite du projet de loi 120. ▪ La Ville a maintenu la ligne de conduite en place lorsque la modification a été supprimée.	▪ Les appartements accessoires sont autorisés dans les maisons individuelles et jumelées. ▪ Droits uniques. ▪ Maximum de deux chambres.	▪ En 2013, 239 appartements accessoires ont été inscrits alors que les coûts de mise en œuvre étaient maintenus à un minimum. ▪ Au total, 742 appartements accessoires ont été inscrits de 2009 à 2013. ▪ Cinq logements ont été mis en chantier et 12 logements ont été achevés en 2013. ▪ L'information a été un facteur de réussite important.

Analyse documentaire et études de cas sur les administrations locales qui permettent les appartements accessoires

Étude de cas	Orientation	Points saillants de la réglementation	Principaux résultats et facteurs de réussite
Toronto	▪ Création du Mayor's Homelessness Action Task Force (groupe de travail du maire sur les sans-abri). ▪ Augmenter le nombre de logements locatifs abordables. ▪ Diversifier les quartiers.	▪ Aménagement de plein droit dans les maisons individuelles et jumelées situées dans les zones résidentielles. ▪ Le bâtiment doit être âgé de cinq ans ou plus.	▪ 574 permis ont été délivrés de l'été 2000 à 2012. ▪ 14 logements ont été mis en chantier et 12 logements ont été achevés en 2013. ▪ Densification des quartiers bâtis et utilisation plus efficace des infrastructures. ▪ La sensibilisation a contribué à la réussite du programme, y compris la promotion des appartements accessoires par le Landlord's Self-Help Centre.
Moncton	▪ Donner une option de logement à la population vieillissante (but initialement visé). ▪ Accroître le parc de logements abordables et assouplir l'offre.	▪ Les appartements accessoires sont autorisés dans les maisons individuelles. ▪ Le processus requiert un permis de changement d'usage.	▪ La ligne de conduite relative aux appartements accessoires a permis d'accroître les options de logement pour composer avec la population vieillissante. ▪ 15 permis ont été délivrés en 2011 et en 2012. ▪ 12 logements ont été mis en chantier et 10 logements ont été achevés en 2013. ▪ L'ampleur des consultations a contribué à la réussite de la ligne de conduite. ▪ A aussi contribué à la réussite le fait de s'assurer que les appartements accessoires demeurent un type de logement « invisible ». ▪ Aucun coût supplémentaire n'a pu être attribué à la mise en œuvre de la ligne de conduite.
St. John's	▪ Augmenter le parc de logements locatifs. ▪ Contribuer à atteindre la cible de 200 nouveaux logements abordables.	▪ Les appartements accessoires sont autorisés dans toutes les maisons individuelles situées dans des zones résidentielles (la plupart des cas), rurales et à usage mixte.	▪ 783 permis ont été délivrés de 2009 à juillet 2014. ▪ 245 logements ont été mis en chantier et 197 logements ont été achevés en 2013. ▪ La ligne de conduite a contribué à accroître l'offre de logements locatifs abordables et à poursuivre l'objectif de 200 logements locatifs abordables d'ici 2017.

CONCLUSIONS

L'analyse documentaire a désigné des facteurs que les municipalités prennent généralement en compte lors de l'élaboration de lignes de conduite et de règlements concernant les appartements accessoires, notamment le type d'appartements à autoriser (attenants ou isolés), l'occupation par le propriétaire, le nombre d'occupants autorisé, la taille de l'appartement, les exigences relatives à l'enregistrement et aux permis et la possibilité d'imposer des droits d'utilisation supplémentaires aux propriétaires des maisons comportant des appartements accessoires.

Il ressort également de l'analyse documentaire que certaines provinces se sont donné des mesures législatives visant expressément les appartements accessoires et ont intégré dans leur code du bâtiment des normes qui s'y rapportent, alors que d'autres provinces n'ont pas adopté de lignes de conduite particulières concernant l'aménagement d'appartements accessoires. La documentation indique également certains facteurs qui pourraient être inclus dans les politiques des gouvernements provinciaux et fédéral qui, à leur tour, régiront les lignes de conduite et les règlements que les administrations locales établissent relativement aux appartements accessoires. Ces facteurs comprennent l'élaboration d'un énoncé d'objectifs clair concernant les appartements accessoires dans les collectivités, l'attribution de compétences de réglementation aux administrations locales et la limitation des pouvoirs.

On a constaté que certaines provinces disposent de programmes incitatifs pour encourager l'aménagement d'appartements accessoires. La plupart de ces programmes visent à accroître l'offre de logements locatifs abordables. En outre, certaines initiatives ont pour but d'offrir de nouvelles options de logement aux aînés.

Facteurs de réussite

Même si chaque ligne de conduite sur les appartements accessoires qui a été étudiée est unique et a été élaborée en fonction des cadres stratégiques actuels et des lois provinciales et règlements locaux en vigueur, ainsi que pour répondre aux besoins de la collectivité, il ressort de la recherche que les expériences et les éléments communs ci-dessous pourraient guider les orientations futures en matière de lignes de conduite sur les appartements accessoires.

Appui des provinces

On a observé que l'appui des provinces, que ce soit par le biais de politiques provinciales ou de programmes incitatifs provinciaux, aide à renforcer les lignes de conduite locales et favorise la création d'appartements accessoires. La Ville de Guelph, par exemple, autorise les appartements accessoires depuis 1995, année où l'Ontario a modifié *la Loi sur l'aménagement du territoire* pour exiger que les appartements accessoires soient autorisés de plein droit. Le libellé de la politique provinciale a contribué à orienter l'élaboration de la ligne de conduite de la Ville et a fourni un cadre pour sa mise en œuvre. Du côté de l'Alberta, la contribution du gouvernement provincial à la mise en place de mesures incitatives pour les appartements accessoires, par l'entremise du programme de subvention provincial, a été un facteur clé de la réussite du programme de la Ville d'Edmonton visant les appartements accessoires.

La mise à jour de la réglementation, comme les codes provinciaux du bâtiment, peut également permettre de lever les obstacles à la création d'appartements accessoires tout en continuant de garantir des normes de sécurité. Des modifications ont notamment été apportées aux exigences touchant la hauteur des pièces et la ventilation (à Guelph, à Toronto et à Edmonton, par exemple).

Adaptabilité

La révision et la mise à jour des lignes de conduite pour suivre l'évolution du contexte politique et de la démographie en vue de répondre au mieux aux besoins de la collectivité peuvent entraîner une actualisation des règlements de zonage afin de les adapter aux appartements accessoires. À titre d'exemple, en 2009, la Ville de Vancouver a modifié les exigences relatives aux sous-sols afin de faciliter l'aménagement d'un plus grand nombre d'appartements accessoires dans les ensembles résidentiels neufs.

Mesures incitatives

On a constaté que les mesures incitatives favorisent l'aménagement d'appartements accessoires. Par exemple, pour faciliter l'aménagement d'appartements neufs et pour encourager l'amélioration des appartements existants créés sans permis, la Ville d'Edmonton a lancé en juin 2008 le programme de subvention Cornerstones I visant les pavillons-jardins, les appartements au-dessus d'un garage et les autres appartements accessoires. En juin 2014, 526 subventions avaient été consenties pour des appartements accessoires neufs et existants, et 20 subventions avaient été octroyées pour des appartements au-dessus d'un garage.

Équilibre

L'aménagement d'appartements accessoires est d'autant plus encouragé lorsque la réglementation trouve un équilibre entre la création de logements locatifs sûrs et la conservation du caractère du quartier. Dans certaines villes comme Toronto et Vancouver, les appartements accessoires sont autorisés dans de plus en plus d'endroits, y compris les zones commerciales et les immeubles résidentiels collectifs, tels les appartements et les copropriétés.

Appui de la réglementation municipale

La promotion des appartements accessoires peut se faire au moyen de lignes de conduite appuyées par des règlements municipaux, comme les règlements de zonage, et par l'entremise de normes, comme celles qui visent les immeubles et le stationnement. Des stratégies locales ou provinciales peuvent également permettre d'appuyer l'aménagement d'appartements accessoires (comme un plan d'habitation, une stratégie pour le logement abordable ou une stratégie en matière de construction sur terrain intercalaire ou de densification). Le plan municipal 2014 de la Ville de Moncton exige que le règlement de zonage de la Ville prévoie diverses utilisations secondaires dans les quartiers, y compris les appartements accessoires. À Toronto, le rapport de 1999 du Mayor's Homelessness Action Task Force, intitulé *Taking Responsibility for Homelessness: An Action Plan for Toronto*, a fait ressortir l'importance d'autoriser les appartements accessoires comme moyen d'accroître le parc de logements locatifs abordables et de diversifier les quartiers de la ville.

Information

En informant la population, on peut aider les gens à mieux comprendre ce que sont les appartements accessoires de même que les objectifs visés par les lignes de conduite et les règlements, et ainsi répondre à leurs préoccupations. Les ressources à l'intention des résidents et des propriétaires sont également utiles. L'un des principaux facteurs de réussite de la Ville de Moncton, par exemple, a été la vaste série de consultations qu'elle a entreprise auprès de différents intervenants lors de l'élaboration de la ligne de conduite et de l'examen du règlement et du plan municipal. On attribue aussi aux consultations publiques menées à Nanaimo l'appui solide que les résidents ont réservé aux appartements accessoires.

Données

Dernier thème récurrent : la nécessité ou la volonté d'obtenir davantage de données sur le marché des appartements accessoires. Bien que davantage de données aient été recueillies récemment sur les appartements accessoires, des lacunes sont encore observées dans les données par région et par type de logement. L'amélioration des données aidera les municipalités à mieux comprendre que le marché des appartements accessoires est un élément important du continuum global du logement.

Conséquences pour le secteur de l'habitation

Il ressort de cette étude que les appartements accessoires peuvent offrir de nombreux avantages aux propriétaires-occupants, aux locataires et à la collectivité. Les études de cas montrent que l'appui réglementaire et les programmes incitatifs peuvent servir à encourager l'aménagement d'appartements accessoires en tant qu'option de logement locatif sûr et abordable. Un nombre croissant de municipalités permettent maintenant les appartements accessoires et ont élaboré des lignes de conduite et des méthodes liées à ces logements non traditionnels qui indiquent notamment le type d'appartements accessoires à autoriser, leur taille et leur utilisation, et les exigences en matière d'enregistrement. À mesure que les collectivités grandiront, vieilliront et évolueront pour répondre aux besoins changeants de la population, il est probable que la demande de logements abordables aura pour effet de stimuler l'intérêt à l'égard des appartements accessoires. Des lignes de conduite, des programmes et des directives seront nécessaires pour veiller à ce que ces logements soient sûrs, autorisés et conformes aux exigences locales et à ce qu'ils contribuent au bien-être des gens.

Directeur de projet à la SCHL : Josée Dion

Consultants pour le projet de recherche : SHS Consulting

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la ***Loi nationale sur l'habitation,*** le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier et d'en diffuser les résultats.

Le présent Point en recherche fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Pour consulter d'autres feuillets ***Le Point en recherche*** et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web au

www.schl.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1-800-668-2642
Télécopieur : 1-800-245-9274

68295

©2015, Société canadienne d'hypothèques et de logement
Imprimé au Canada
Réalisation : SCHL 11-05-15

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La Société canadienne d'hypothèques et de logement se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.